

集体林权制度改革实施及绩效评估

——集体林权制度改革2014年监测观察报告

贺东航 朱冬亮 课题团队林改监测项目组*

(厦门大学 厦门 361005)

摘要:通过“中国林改百村跟踪观察项目”的调研监测,考察了主体阶段集体林权制度改革的实施情况及配套改革的实施绩效。截止2014年6月,87.28%林地确权到户,均山到户率67.4%;有83%受访林农认为林改“分山到户”的方式最好,同时有约60%受访林农认为“林地应该搞规模经营,单个农户不利于林地经营”。林地流转面积占林地总面积的16.5%,农户的流转意愿偏低;新型林业经营主体组织化低,入社户数占样本村总户数17.2%;林业基础设施建设出现“真空”地带。建议:制定“十三五”阶段深化集体林改战略规划;加大对林业基础设施建设项目扶持力度;建立全国统一规范联网的集体林权登记制度、现代林业经营制度、健康有序的林地经营权流转机制,灵活便捷的林权抵押贷款机制,提升利林惠林政策实施效能。

关键词:集体林权制度改革 百村监测;政策绩效;政策建议

中图分类号:F307.21

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2015)02-0013-15

DOI:10.13843/j.cnki.lyjj.2015.02.002

The Collective Forest Tenure Reform Implementation and Performance Evaluation

——2014 Monitoring Observations of Collective Forest Tenure Reform

He Donghang Zhu Dongliang Forestry Tenure Reform Monitoring Project Team

(Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract:By tracking China's 100 forestry tenure reform village project, the paper investigates the main stage and the implementation of collective forest tenure reform, and the implementation performance of supporting reform. As of June 2014, nearly ninety percent (87.28%) of the woodland equaling to the home, all mountains to the rate of nearly seventy percent (67.4%), 83 percent forest surveyed said they held that “branch mountains to households” is best, at the same time there are 60 percent forest farmers think “woodland should make scale operation, individual farmers against forest management”. Woodland circulation area of 16.5% of the total area of forest land and farmers' willingness to transfer is low; New forestry management main body organization is low, the total number of households into rotary number of sample village less than 20 percent (17.2%); The infrastructure construction of forestry “vacuum” zone. Advice: “much starker choices—and graver consequences—in” stage to develop forestry tenure reform deepening strategic planning. Enforce the support to forestry infrastructure project. Establish a nationwide unified specification connected to the system of collective forest rights registration, management system of modern forestry, the forest land management of the healthy and orderly flow mechanism, flexible and convenient forest right mortgage mechanism, improve the policy effectiveness.

Key Words: collective forest tenure reform; village monitoring; policy performance; suggestions

2014年11月20日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,对新时期农村土地改革工作作出了新的部署。《意见》指出,在当前工业化、信息化、城镇化和农业现代化快速推进,农村劳

动力大量转移的新形势下,要以稳定完善农村土地承包关系,建立完善土地产权确权登记制度,强化土地承包经营权物权保护,鼓励创新土地流转形式,推进土地资产化建设,提升农业经营绩效为目标,大力培育扶持新型农业经营主体,加强农业合

收稿日期:2015-01-08

作者简介:贺东航,厦门大学特聘教授,厦门大学中国农村林业改革研究基地主任,博士生导师。研究方向:国家转型,乡村治理,林权改革。

基金项目:国家林业局农村林业改革发展司项目“2014年中国集体林权制度改革监测”(编号:2014LGS-3)。

*项目组组长:贺东航,副组长朱冬亮,成员:马龙波、程月、梁丹、王清军、叶兴建、朱春燕、晏俊杰、王松磊、黄雪丽、梅海、杨光华、牛宗岭、杨涛、秦武峰、孙敬良、黄增付、高扬、王威等。

作组织建设,建立健全农业社会化服务体系,进而促进土地经营权有序流转和适度规模经营。事实上,作为大农业的范畴,林业已经先行一步在2003年试点基础上,于2008年全面推进集体林权制度改革基本完成,其整体改革路径和《意见》有许多吻合之处。经过多年努力,各地林业部门在如何开展集体林地确权登记、推进林业金融支持制度改革,培育新型林业经营主体,规范林地流转,加强林业公共政策支持以及建立林业社会化服务体系等诸多方面都进行了持续且富有成效的探索和实践。本观察报告以对福建、江西、浙江等15省36个县(市)80个村的实地调查为基础,对集体林改的实施情况及实施绩效进行监测和分析。在此基础上,项目组提出了一些政策建议,供有关部门决策参考。

1 数据来源及样本基本特征

1.1 数据来源

为了进一步了解和评估集体林改在全国尤其是南方林区的整体实施绩效,2014年7~10月,厦门大学中国农村林业改革发展研究基地在国家林业局及各省、县(市)林业部门的配合支持下,继续展开“中国林改百村跟踪观察项目”的调研监测。本年度项目组结合我国森林资源和集体林地的分布来选取监测样本。考虑到我国全国85%的集体山林集中分布在南方省市,项目组共选取福建、江西、浙江、广西、安徽、湖南、湖北、河南、贵州、四川、重庆、广东、辽宁、吉林、黑龙江等15省、市和自治区(与2013年相比增加重庆、黑龙江2省)36个样本县(市)、80个村实施监测调查(表1),其中大部分样本属于南方林区省份。在选取的36个县(市)中,有28个是属于森林资源较多且林改工作开展较好的县(市)^①。

在调研过程中,项目组采取统计分析、问卷调查、座谈访谈、现场观察等多种方法收取研究信息资料。项目组调查员共发放了1250份调查问卷,与2013年的986份比较增加26.77%,其中回收的有效问卷1215份,有效率为97.20%。在进行农户问卷调查的基础上,项目组调查员还与样本县(市)林业局相关部门负责人、样本村村干部、每个样本村4~8户

表1 2014年林改监测调查省(直辖市)、县(市)

调查省份 (市、自治区)	调查县(市)	调查村 庄数量
福建	沙县、将乐县、顺昌县、长汀县、武平县	13
江西	南丰县、崇义县	6
广东	始兴县、蕉岭县	5
湖北	京山县、红安县、建始县	6
重庆	石柱县	2
四川	合江县、邻水县、武胜县	5
贵州	普定县、锦屏县	4
河南	内乡县、嵩县	4
浙江	庆元县、临安市、安吉县、龙泉市	9
安徽	绩溪县、休宁县	5
吉林	图们市、汪清县	4
黑龙江	克山县、海林市	4
辽宁	宽甸县、凤城市	4
广西	田林县、武鸣县	5
湖南	靖州市、洪江市	4
合计	36	80

农户进行深度访谈,以尽可能全面客观地了解集体林改政策执行和实施绩效。

此次监测调查的内容总体仍分为两个部分:第一部分是考察主体阶段林改的进展及实施情况,包括林改政策实施开始及验收时间、集体林权确权率、林权确权到户率、林权证发证率等;第二部分则是考察林改配套及深化改革阶段政策的实施绩效,具体包括林权抵押贷款、森林保险、林业合作组织、林下经济、林业管理体制、林业生态建设等方面的内容。在此基础上,项目组围绕“资源增长、林农增收、生态良好、林区和谐”等几个维度,对林改的整体实施绩效做出简要的评估,并在此基础上提出完善和深化集体林改的政策建议。

1.2 样本基本特征

1.2.1 样本县基本特征

据统计,本年度监测的36个样本县(市)中,平均每个县(市)的林地总面积21.97万hm²,其中集体林面积16.96万hm²,占样本县(市)平均林地总面积的80.9%。若以人口计,平均每人口拥有林地面积0.63hm²(9.50亩)。平均每个县(市)的森林覆盖率为67.31%,是全国平均水平的3.31倍(第七次全国

①本项目实地调查由厦门大学中国农村林改研究基地贺东航教授、朱冬亮教授分别带领2个调查队负责实施,调查时间为2014年7~10月。需要说明的是,本年度监测调查的36个县(市)中,除了江西南丰县、广东蕉岭县、福建沙县、湖北红安县、建始县、重庆石柱县、四川邻水县、武胜县、浙江临安市及黑龙江克山县、海林市等11个县(市)为新增调查点外,其余25个县(市)是2013年继续跟踪监测点。

森林资源清查结果显示我国森林覆盖率 20.36%)。本次监测调查选取的 80 个(行政)村中,平均每个村有农户 382.5 户,1419.2 人,平均每户是 3.73 人,2013 年农户人均纯收入为 5280.2 元。每个村平均拥有林地面积为 1142hm²,人均林地面积为 0.80hm²(12.07 亩)。

1.2.2 样本农户基本特征

从年龄段分布看,46.1%的农户年龄集中于45~59岁,其次是25~44岁年龄段(30.80%),60岁及以上年龄段为20.6%,最少的是18~24岁年龄段(2.5%);从性别上看,85.2%为男性,远超于女性(14.8%),反映出农村男性“当家做主”的特点;从受教育程度来看,受访者的文化程度最多的是初中文化(48.5%),其次是小学及以下文化程度(29.5%),高中(中专)文化(19.8%)、大专及以上文化程度(2.2%)占比较少;从所从事的职业来看,40.1%的受访者为单纯务农者,其次是务农兼打工者(25.5%),其余分别为务农兼副业者(如开商店、卫生所等)(10.7%)、长期外出打工者(5.9%)、固定工资收入者(如村干部、教师、医生等)(10.5%)、其他(7.3%);从是否担任村干部状况来看,有31.4%的受访户家里有人担任村(含村小组)及以上干部,62.7%的受访户家里没人担任过村及以上干部,5.9%的受访户家里曾经有人担任过村及以上干部;从农户身份状况来看,84.7%的受访户是普通农户,村干部(即担任行政村或村小组干部)占15.3%。由此可以看出,抽样调查样本基本反映了农村的社会结构,有代表性。

2 监测结果分析

监测结果表明,样本省的集体林改以为民、利民、惠民为出发点,基本完成了明晰产权、确权到户的
主体改革任务,各项强林惠农的政策实施效能逐步提升,配套和深化改革不断取得新的进展,资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的改革目标正在逐步实现。

2.1 主体改革监测结果

2.1.1 集体林权制度改革顺利完成

林改主体阶段改革的主要任务是勘界确权发证,明晰产权。在调查的36个县(市)中,福建武平县是全国最早实行林权改革的县,该县在2001年试点林权登记发证工作,而该县的捷文村村民李佳林在2001年12月30日领到了据说是全国第一本林权证。本年度监测显示,有6个县(市)在2008年在中心

央10号文件发布之后启动林改工作,占比16.7%;有7个县(市)在2009年才开始正式启动林改,占比19.4%,其余23个县(市)在中央10号文件发布之前就已经开展林改工作。监测表明,大部分县(市)的主体阶段林改工作是在2~3年时间内完成的,约有3/5的被监测县(市)在2010年通过主体阶段改革验收,只有东北部分地区的林改进展稍晚,如黑龙江的克山县和海林市是在2011年实施主体阶段改革,吉林的图们江市的发证工作则更延迟到2014年才基本完成。

2.1.2 林地权属基本明晰确权

截止2014年6月,样本县(市)的确权率已经达到94.07%,同比增长0.75%,发证率达90.10%,同比增长0.45%,平均每个县发放林权证665612本。其中在福建、浙江、江西、湖北等南方林区的被调查县(市),从2012~2013年,其确权率和发证率已经基本稳定在98%左右,变化幅度很小(图1)。

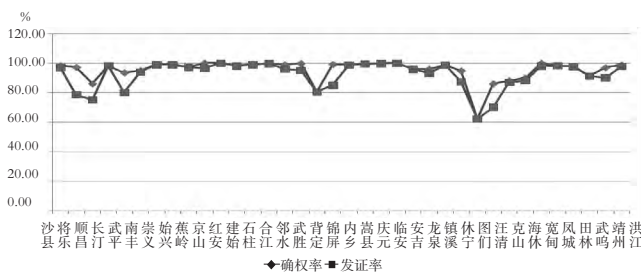


图 1 2014 年林改监测调查部分样本县(市)的确权率与发证率

目前尚未发证的主要是一些仍然存在林权纠纷的少部分林地,也有部分是因为原先的林地承包经营合同尚未到期,这点在一些林改前林地流转较多的县(市)更为突出,如福建的顺昌县、将乐县、广西的武鸣县确权率相对较低。而在东北的被调查地区,由于林改推进的时间相对较晚,发证工作也相对较晚些。

2.1.3 林地平均承包期限为 55 年

对于林地承包期的调查显示,与2013年的数据相比没有显著变化。不计自留山,样本县(市)林地的平均承包年限为55年,其中约定承包年限最长为70年。36个样本县(市)中,有14个县(市)约定为70年,占比38.89%(如广东始兴县),有17个县(市)约定为50年,占比47.22%,另有4个县约定为30年,占比11.11%,还有一个县约定为43年。

2.1.4 近九成林地确权到户,均山到户率近七成

为了提高确权到户率,各地因地制宜采取“均山、均股、均利”等多种确权均权方式。截止2014年

6月,样本户的林地确权到户率达87.28%,同比增长1.16%,其中均山到户占67.4%,同比下降1.46%,均股均利的占18.08%,同比增长1.12%。有1.3%的样本户实行“预期均山”。另有5.0%的农户实行别的确权方式,农户个人没有得到集体林地收益。集体预留山林比例为7.72%,同比下降2.27%。之所以会出现这种情况,与少部分村庄把原先承包给林业企业或者大户的林地收归之后重新分到户有关系。如果按照区域划分,林地越多的村庄,村集体预留的林地所占比例越低。而在一些林地较少的村庄,村集体预留的林地所占比例相对较高些。不过,也有个别村庄维持类似人民公社的“分红分利”经营方式。如安吉县孝丰镇赋石村就是属于这类典型。该村自1982年“分山到户”至今,实行的只是“动钱不动山”方式,集体山林(主要是毛竹林)实际上仍然是集体统一经营。尽管村里成立了专业合作社之类的新型经营组织,但是村里会每隔一段时期根据农户家庭的人口增减变化对不同农户的“集体成员权”“分红”份额进行微调。其调整规则和耕地承包中的土地调整基本相同。而在安吉县尚书干村,1984年分山到户人均有 0.33hm^2 (5亩)山林。2008年,村里成立毛竹专业合作社,一个村民算一个股份,每个股份2011年得到的“分红”收益是1000元左右。

项目组调查还显示,在36个县(市)中,有6个县不同程度存在自留山因农户管护不到位等原因而被收回的现象。家里没有分到自留山的林农(含自留山被村集体收回)占10.7%,其余农户都或多或少分到了属于自己的自留山。其中有18个村在林改中分到或者重新分到了自留山。如湖北省京山县胜境村2007年在试点实施林改时原则上按照户均 $0.33\sim 0.66\text{hm}^2$ (5~10亩)的标准补划自留山;户均不足 0.33hm^2 (5亩)的,按当地平均水平划定自留山;山林已全部依法流转的不再补划自留山。但农户林改前自留山已经自愿流转的,则不再划分自留山。

在20世纪80年代初,林业“三定”时期均山工作比较彻底的村庄,凡是山林已承包到户的林农,其山林多维持细碎化分散化经营方式。有42.3%以上的受访户表示自家承包经营的山林在3块以上,其中有少量的受访农户(5.92%)甚至在10块以上。此外,有的地方结合本地林权的历史状况,实行地方特色的确权方式,如福建顺昌县首创“预期均山”

的方式^①,而广西武鸣县推行“均山到户、入股经营”。后者实行这一确权举措,使得全县商品林的确权到户率从33.4%提高到85.06%(比2013年监测时提高了5个百分点)。

村级调查则显示,截至到2014年6月,林地确权率为97.08%,其中承包到户率74.8%,均股均利的比例为9.5%,而集体预留林地所占比例为4.7%,其余11%左右则是流转给其他业主经营。村级均山到户率高于县级比例,是因为这些村有相当部分是当地所在县、乡镇的林改试点村,因此均山到户率自然更高(图2)。

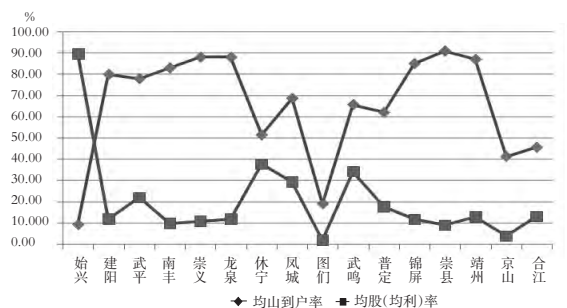


图2 2014年林改监测调查部分样本县(市)均山到户率与均股(均利)率

2.1.5 林农对林改政策实施的总体参与度、满意度较高

对于林改政策的评价,98.20%的受访林农都表示“知道国家实施林改政策”,而表示“不知道国家林改政策这回事”的仅占1.8%,其中有59.5%的受访农户“专门去了解国家的具体林改政策”。

调查还显示,大部分农户(78.6%)认可国家的林业政策,认为“国家林改政策是好的,有利于保护林农的权益”(同比2013年增长2.8个百分点)。对于国家的林改政策设计,有83.1%(同比下降2.6个百分点)的受访林农认为林改最好的方式是“分山到户”。不过,也有60.8%(同比增长2个百分点)的受访林农也认为“林地应该搞规模经营,单个农户不利于林地经营”。这个数据比2013年调查提高了5个百分点。之所以会出现这个变化,是因为在当前形势下,越来越多的林农意识到林业最终还是要走规模经营和集约经营的道路)

在调查的80个样本村中,有49个村在集体林改中没有重新分山,而是基本延续林业“三定”时的承包界址确权发证。有82.1%的受访林农表示此次林改进行了上山勘界确权,明确四至;12.6%的受访者表示林改还是延续过去的做法,有确权而没有上山勘界,说明大部分村庄扎实推进国家林改政策。

① 福建顺昌县的“预期均山”后来被推广到福建省很多地方,项目组监测的将乐县、建阳市也采取了这种确权方式。

对于林改政策的理解,有35.1%的受访林农认为“此次林改只是重新发证,没有太多新意”;30.4%的林农则认为新一轮林改是一次全新的改革,有利于激发农民的生产积极性;13.4%的林农认为改革的成效在近年还看不出来;而37.1%的林农认为“山还是那个山,没什么变化”。这些量化指标和2013年监测调查相比,总体变化很小。

2.1.6 林农期望林地承包权稳定

由于林改政策实施至今已有数年时间(最长的村已有11年),林农对自家承包的集体林地已经慢慢有了一个认识的转变。为了测量林农对集体林权的认知,项目组专门对此进行了调查。问卷调查显示,大部分受访林农(55.2%)认为“按照现行的国家政策发展趋势,自家的承包林地将是长期属于农户所有”,但也有44.5%的受访林农认为“林地属于集体的,将来还有可能被收回去”。调查结果显示:55.4%的人表示希望永远不调整林地经营权(同比降低了2.2个百分点);36.8%的人表示希望随着人口变化应对到户林地面积做出调整(同比增长了3.4个百分点)^①;7.8%的受访者则希望每隔一段时间进行调整(同比降低了1.6个百分点)。大部分林农表示不愿意调整而且希望长期拥有集体林地的承包经营权,这也可以从一个侧面显示总体上林改的确权发证比较公平。这个数据与2013年相比,也变化不大。

2.1.7 纠纷调处率高,但仍有新纠纷出现

纠纷调处始终是林改中的重要工作内容。36个样本县(市)的统计资料显示,在林改政策实施过程中,平均每个县发生林权纠纷1208起,大部分县(市)遗留的林权纠纷面积在3333.33hm²(5万亩)以下,平均纠纷调处率达92.03%,同比增长0.48%。而村级调查表明,几乎所有的村都不同程度地存在林权纠纷现象,最少的有数起,最多的甚至达上百起,因此,真正的林权纠纷远高于各县统计的数字,且不断有新的纠纷出现。不过,村级调查呈现的纠纷大都是界址不清类的小纠纷,且绝大部分已经妥善调处。统计分析表明,平均每个村有纠纷的林地面积为63.67hm²,其中未调处的纠纷面积为18.64hm²,分别占林地总面积的5.58%和1.63%。

调查显示,大部分的纠纷是以界址不清为最

多,占到所有纠纷总数的89.2%以上。此外,导致林权纠纷的原因还包括林地流转利益分配不均及手续不规范、集体林地流失、林木产权归属不清、林权证发放错误等。目前,仍存在纠纷最多的一类是插花山纠纷,尤其是相邻村庄、相邻县(市)、相邻(省)的插花山纠纷较为常见,但这类纠纷涉及跨地域协调问题,很难调处,往往被继续搁置下来。不过,监测调查显示,最近几年,界址不清类的纠纷总体呈现下降趋势,而流转类的纠纷开始增加。

2.2 配套和深化改革进展情况

2.2.1 林业税费减免改革稳步推进,林农负担下降

各地在林改中普遍把税费减免作为集体林改配套和深化改革的重要内容之一。2014年的调查监测结果与2013年相比变化不显著,只是尚没有开展税费减免工作的市(县)比2013年多了2个,但地域分布上皆在东北地区。在36个被调查的样本县(市)中,有6个(16.67%)县(市)尚没有开展税费减免工作(主要集中在东北,如吉林汪清县的税费平均为200元)之外,其他省份基本开展了税费减免,且基本实行育林基金减半征收。目前大部分县(市)木材税费(包括育林基金、规划设计费等)在50~100元/m³。而浙江、广西、贵州等地的被监测的县(市)甚至基本取消了林业税费^②。

2.2.2 林地林木流转规模稳定,农户的流转意愿偏低

调查显示,样本县平均流转的林地面积达3.53万hm²,占样本县平均集体林地总面积的16.85%,比2013年(19.60%)降低了2.75%,平均流转期限为32.1年,比2013年(31年)延长1.1年。不过,有很多林地流转发生在林改前。据估算,林改前流转的林地约占林地总面积的16.2%。村级调查显示,目前林地流转率约16.5%,但几乎每个村都有1~2个至若干个经营林地面积几十公顷甚至上百公顷的大户或个私林场。据不完全估计,目前各村中由大户或者企业经营的林地占林地总面积的10.3%左右。

调查发现,林农的林地流转意愿大致经历了一个倒“U”型转变。在林改前后林地流转意愿较高,而自从2011年之后,林农的流转意愿趋于下降。现在农户对于林地的经济与心理依赖性更强,他们逐步意识到林地经营的经济价值较高,对于林地的流转比较谨慎。在许多调查点,林地是农户收入的主

① 表示希望随着人口变化调整林地的这部分受访农户有很大部分是毛竹林承包户。

② 不过,同处广西的田林县依然收取林业税费,其中桉树按照83元/m³标准收取,松、杉树按照102元/m³标准收取,分别占目前销售价的11.5%和13.4%。

要来源或重要来源,对于农户具有特殊的保障作用。考虑到监测调查的村庄大部分是山区农村,而这些地方林农“靠山吃山”情况比较突出,一般情况下农户不会轻易流转林地。只有在价格特别高或有比较稳定的非农岗位的情况下才会进行流转,且流转也是流转给本地农户的私下流转偏多。不过,林农近年来开始逐步意识到林地经营最终还是必须走集约化、专业化道路,因此预期林农尤其是年青一代对林地流转意愿会呈再度提升态势。

2.2.3 林权抵押贷款额不断增长,平均贷款额度也有所上升

林权制度改革后,林权抵押贷款的额度不断增长,平均贷款额度也有所上升。总体而言,林业经济越发达、林地经营绩效越高的地方,林权抵押贷款也就越多。截止2014年7月,样本县(市)已经发放的林权抵押贷款累计达83.71亿元,同比增长16.91%,抵押山林面积40.53万 hm^2 ,同比增长18.52%,平均每个县(市)贷款达2.33亿元,抵押山林面积1.13万 hm^2 ,平均每1/15 hm^2 (1亩)山林抵押值为1485.7元,这些数据均比2013年略有增长。

在监测调查的36个县(市)中,小额林权抵押贷款开展最好的是浙江庆元县,累计贷款达8.68亿元。截止2014年7月,庆元县小额林权贷款受益面共有2300多户,惠及全县2.3万多林农,平均每户贷款额度在10.5万元。事实上,当地小额贷款的运作机制比较灵活,大部分的农户是采取联合形式贷款(亲友间的林权证合在一起贷款),由合作社、专业担保公司或者村委会担保。由于该县竹木加工业非常发达,全县的笋竹加工企业有500多家,其中家庭作坊式的竹制品加工体达200多户,因此对小额信贷有旺盛的需求。

江西省崇义县也是林权抵押贷款开展较好的县。该县促成农信社、农行、工商银行、中国人民银行等7个金融部门共同开展林权证抵押贷款业务,形成了多个金融部门竞争的格局,有效降低了林业经营者的信贷成本。这个县的贷款利率由2008年月息9.36%降至目前的5.31%。截止到2014年7月,全县累计发放林权抵押贷款7.85亿元,抵押森林面积4.35万 hm^2 ,涉及单位和个人共1049家,当前贷款余额为3.45亿元,抵押森林面积1.41万 hm^2 ,涉及单位和个人共408家,其中农村信用社林权抵押贷款余额为2.6亿元,占全县林权抵押贷款余额的

75.4%。在崇义县铅厂村,当地农户反映,本地申请贷款,10万元以下不用抵押,以个人信誉度为标准,一般贷到5万的比较多。该村的村支书以自己承包经营的67 hm^2 毛竹林和杉木林作抵押,贷款31万元,利率将近9厘,其中政府贴息3%。

不过还有5个县(市)至今没有开展此项业务。其中河南省内乡县的林权抵押贷款政策尚未实施,主要原因是市级政策尚未制定,银行也不积极,评估机构也缺乏,再者,县内90%以上的林地是荒山,没有多少经济价值。

调查表明,样本县(市)的林地抵押贷款额平均为评估值的44.7%,比2013年降低0.3%,最低的只占林木实物资产评估值的30%,平均在50%左右(只计算竹木现有市场木材价值,未考虑其生态、旅游价值)。由于大部分贷款是针对林业企业或者大户,因此贷款额最高的可占山场评估价值的60%。

调查显示,林权抵押贷款的月利率最低为6.37‰(含政府贴息3‰),最高的达1.2%,平均年利率为10%,约有58%的贷款者享受财政贴息,同比2013年下降了5个百分点^①。参与贷款的大多是农村信用联社、农业银行及一些地方金融机构。贷款的期限大多数是1年(但可连续即还即贷),最长不超过3年,但可以申请循环贷款。大部分县市的金融机构开展林权抵押贷款,要求需要专门的担保机构进行担保。

林权抵押贷款的总体信用度较好,违约率较低。在28个有开展贷款的样本县(市)中,发生贷款违约的有13个县(市),而2013年监测调查的35个县(市)中,有违约的只有7个。违约面扩大,与2014年整体经济形势下行有关。不过,整体违约率仍控制在2%以内,但一些林业企业违约金额增加明显,福建将乐县、广东始兴县等地发生了个别的林权骗贷现象。即使是以发放小额林权贷款最多的浙江庆元县为例,该县至今小额贷款违约的只有7例,金额约45万元。事实证明,林权抵押贷款中存在的违约风险比预想的要低得多。

按照国家政策规定,30万元以下的小额林权抵押贷款一般不要求担保,超过这个贷款额度,一般要求提供资产抵押担保。项目组问卷调查显示,大约86%的受访林农反映,自己在申请小额林权抵押贷款时要提供多种信用担保,包括村干部担保、联户担保、合作社担保等。至于超过30万元的,则要

^①如江西省崇义县截止至2013年,全县累计发放林业贷款贴息1592.4万元。

求专业担保公司担保。如福建将乐县为解决本县林业企业和林业合作社发展资金短缺的困难,2009年4月该县林业局、林业总公司组建成立了鑫绿林业担保有限公司,利用林权抵押的方式为各类林业经营者提供贷款担保。截止2013年8月,这个县已办理了875宗,面积4.47万 hm^2 ,金额12.09亿元的林权证抵押贷款登记。其中担保公司累计提供贷款担保409笔,提供贷款担保金额3.14亿元。

2.2.4 森林保险参保率进展较快,保险费率地域差别较大

作为林业金融支持制度改革的重要举措之一,2006年国家在福建、江西等地试点实行政策性森林保险,之后各地开始逐步推进这项工作。2014年,森林保险尤其是政策性保险取得较快进展。在样本县(市),最早试点森林保险的是江西崇义县,该县在1992年就连续三年实行森林保险(后停止,林改后恢复)。目前,各地的公益林基本上由政府统一保险,而商品林投保的比例也达到了60%,比2013年增长了12个百分点。各地保费由政府 and 业主林农按照比例分担。在监测的36个县(市)中,包括江西崇义、福建将乐县、长汀县等6个县(市)基本实现保险全覆盖。一般投保的都是林业企业和大户居多,至于小户林农自己投保的概率则要低得多(只有12.8%,比2013年监测数据提高了2.3个百分点)。保险中以保综合险居多,火灾险其次。不过,调查县中,有26个县(市)设有免赔条款。如四川邻水县规定,公益林保险费率为0.2%,每1/15 hm^2 年保费是0.8元,保额400元;商品林保险费率为0.3%,每1/15 hm^2 年保费是1.5元,保额500元。该县的森林保险责任的约定条款规定,在保险期间内,由于发生火灾、暴雨、洪水、泥石流、冰雹、霜冻、森林病虫害等造成的被保险林木的损失,保险公司负责赔偿。不过,这个县同时规定,保险公司绝对免赔面积为0.67 hm^2 (10亩)或核损面积的10%。投保面积在6.67 hm^2 (100亩)以下(不含100亩)的免赔额为投保面积的10%,投保面积在6.67 hm^2 (100亩)以上的免赔额为0.67 hm^2 (10亩)。

调查表明,森林保险的保费每1/15 hm^2 (1亩)为0.45~3.6元,大部分县(市)保费1~2元,商品林保费

一般高于公益林。但各地的赔付率因保费高低及林业灾害发生概率不同,有很大差异。南方林区的生态公益林每1/15 hm^2 (1亩)赔付率是400元左右,而商品林略高,大都在400~600元^①,最高的县是800元,赔付的保险金主要是补偿造林成本^②。

监测调查还显示,承担森林保险的主要是国有的人保财险公司。不过样本县(市)中极少有反映保险公司在该业务中有经营亏损的问题,其中浙江庆元县、福建武平县、重庆石柱县、江西南丰县等地保险公司近年赔付的森林保险金不超过20万元,而保险公司每年收取的保费都在100万元以上。江西崇义县自1992年试点森林保险,保险公司几乎没有赔付过。由于森林经营的主要风险是火灾险,各地防火意识普遍加强,火险发生的概率大大下降。如安徽休宁县因临近黄山景区,森林防火措施极为严格,近几年中几乎很少发生火灾。

和以往的监测结果类似,各地林业部门普遍反映,专业森林资源评估机构和评估人才缺乏依然是当前开展林业金融支持工作面临的一大问题,各地基本上是由林业局的规划设计大队之类的机构来承担这项工作,即使有资质,也大多是属于丙级资质^③。很多地方的银行机构之所以还不愿意开展林权抵押贷款业务,就是受制于包括林业资源评估制度建设滞后、抵押担保机构缺乏等因素。

2.2.5 生态建设取得新的进展

在建设“美丽中国”的新背景下,地方政府越来越重视生态林建设。监测调查显示,样本县(市)平均每个县(市)划定的生态林天保林(包括国家级及地方级)面积为8.32万 hm^2 ,占各县(市)平均总面积的39.7%。预计这个比例还可能进一步增加。有的县的生态林已经达到全县林地总面积的一半(如浙江庆元县)。

村级调查则显示,每村平均有生态林283.57 hm^2 ,约占每村平均林地总面积的24.8%,林农人均有生态林0.2 hm^2 。生态补偿标准为每1/15 hm^2 12.2元^④。在生态补偿方面,总体而言,经济发达地区的补偿标准普遍高于落后地区。如浙江、广东、福建的生态补偿标准高于广西、贵州和东北地区。在36个样本县(市)中,吉林的汪清县和图们

① 其中公益林保额最低每1/15 hm^2 只有300元,如贵州普定县就属于这种情况。

② 调查显示,由于劳动力价格大幅度上涨,现在的造林成本已经大幅度上升,南方各地造林加3年抚育的成本已经普遍超过1000元以上,而在2007年,同样的投入平均大约在400元。

③ 如江西崇义县只好把评估值超过100万元的森林资源资产评估人为切割为几个部分单独开展评估。

④ 实际发放到户的标准金额低于此数。

市的天保林补偿每 $1/15\text{hm}^2$ 一年只有 5 元,但这两个县最近才开始区划生态林。不过从 2014 年开始,当地把生态林的补偿标准定为每 $1/15\text{hm}^2$ (1 亩) 15 元,其他省份的生态林最低是 10 元^①,最高的是浙江省庆元县,每 $1/15\text{hm}^2$ 为 19 元,而广东省始兴县也达到 18 元,并且以每 2 年增加 2 元速度增长,最终达 25 元。此外,广西武鸣县属于国有林场的生态林补偿 $1/15\text{hm}^2$ 也只有 5 元,贵州普定县、息烽县和河南的内乡县、嵩县的地方公益林补偿也只有 5 元。

2.2.6 林业合作组织数量增加,政府政策扶持有待加强

监测显示,36 个样本县(市)中,有统计合作社数量的有 27 个县(市),共组建了 1325 家各类涉林合作社,比 2013 年(1140 个)增长 16.23%,平均每个县(市)有合作社 36.8 个。村级调查则显示,平均每村成立的合作社有 0.71 个,入社户数平均为 64.50 户,占样本村平均总户数的 17.2%,这个比例之所以比样本县平均数高,是由于项目组调查的村往往是林业合作经营发展相对更好的村。这些合作社往往与经济林经营、苗木花卉种植及林下经济等林业产业经营有关。

如浙江省安吉县全县共有 20 家股份制合作社。它们以林地承包经营权作价出资,由合作社法人集中经营,使传统林地承包经营获得了更高层次的运转平台和空间。如安吉长丰毛竹股份制合作社将 100hm^2 竹林作为资产抵押,一次性获得贷款 300 万元。据统计,截止 2013 年底,安吉县有农村信用联社、邮政储蓄银行、村镇交通银行、农发银行等 4 个金融机构开展了林权证抵押贷款业务,累计发放林权抵押贷款 353 笔,贷款金额 5.48 亿元,抵押登记面积 0.81hm^2 ,盘活森林资产 5.48 亿元,单笔贷款额度达到了 157.5 万元。

林业专业合作组织发展与地方政府的政策扶持有很大关系。36 个样本县(市)中,有 18 个县(市)明确对林业合作社给予各种形式的项目和政策扶持。如浙江安吉县早在 2010 年就规定,农民组建农林专业合作社,政府无偿给予 5 万元启动资金扶持。而福建省财政厅和福建省林业厅 2010 年出资 150 万元,以每个合作社资助 5 万元的标准,在全省范围内选择 30 个示范社进行专项扶持。该省的顺昌县则规定,相对集中连片的森林经营面积达 66.67hm^2 (1000 亩) 以上的新办林业股份专业合作社,县林业局给予 1000 元的创建资金补助;对合作

社林业生产优先进行项目申报、融资及贴息安排,并对林业专业合作社营造阔叶树种给予每 $1/15\text{hm}^2$ (1 亩) 60 元苗木款补助;对新开竹山机耕路给予 2000 元/km 补助。类似的地方性政策扶持在福建将乐县、长汀县和浙江庆元县、临安市也广泛存在。

村级调查显示,近年来不同地方的村长结合自身特点,积极探索不同形式的林业集约经营组织形式。主要包括组建各类集体或者家庭合作林场,如福建沙县、将乐县、顺昌县,广东始兴县等地都组建各类股份合作林场。以沙县为例,目前全县单户经营林地面积逐年缩小,而采取规模集约经营的面积逐年增加。2014 年 7 月县林业局调查统计显示,全县采取行政村股份林场经营模式的林地约占总改革面积的 9%,采取村民小组股份林场经营模式的约占 24%,而采取家庭联户或户经营的约占 46.5%。而在福建将乐县,近年来该县每年“预期均山”林地面积都在 666.67hm^2 (1 万亩) 以上,这部分林地大部分采取股份合作形式进行确权经营。

调查显示,近年来,各地积极组建各类林业协会组织,以便搞好现代林业服务。如福建将乐县就组建了林木种苗协会、木竹行业协会。江西崇义县有“三防”协会 126 个,管护面积 10.25万 hm^2 。

2.2.7 林下经济持续发展

林下经济主要有林下种植、林下养殖、林下产品采集、森林景观利用等四种模式。据样本县(市)中的 30 个县的不完全统计,目前林下经济产值约占林农家庭纯收入比重为 9.1% (比 2013 年增长了约 0.5 个百分点)。林下经济较为发达的有江西省崇义县,林下经济收入占林农纯收入比重超过 32% 以上。该县已发展林下经济面积 4.07万 hm^2 (61 万亩),占有林地 24.7%。而在重庆市石柱县,林业经济发展势头良好。2013 年,该县全县林业总产值实现 22.04 亿元,其中林下经济收入 15.38 亿元,占林业总产值的 69.8%,农民人均林业收入达 2216 元。近年来,全县不断推广以黄连为代表的林下经济发展模式,以林游、林药、林笋、林畜(禽)等为主导,充分挖掘林地增收潜能,最大限度向林下闲置空地要受益。这个县仅中药材种植面积达 2万 hm^2 ,其中林下种植药材达 1.67万 hm^2 (林下种植黄连 0.33万 hm^2 ,“三木”中药材 0.8万 hm^2 ,山茱萸、佛手等 0.53万 hm^2),有林药专业合作社 10 多家,年产值达 2.2 亿元。

特别值得一提的是,项目组深入实地调查发

① 如安徽被调查的休宁县和绩溪县的地方公益林补偿每亩只有 5 元。

现,在发展林下经济中,真正起带头作用的往往是国有林场和林业企业,它们因为有技术和资金优势,愿意尝试发展各种林下经济。如福建将乐县金森公司作为上市企业,近年来在发展苗木花卉、中草药(种植紫金花、金银花等)、灵芝等方面投入了大量的资金,并取得了初步成效。而福建省建阳市大阐国有林场(经营区面积2647hm²,活立木蓄积量35万m³),在2014年尝试种植三叶青、金线莲、铁皮石斛等林下经济药材23.33hm²。其中三叶青种植面积18.67hm²,预计每1/15hm²(1亩)产值达8万~10万元;金线莲种植面积0.67hm²,每1/15hm²产值达10.5万元;铁皮石斛种植面积4hm²,预计每1/15hm²产值可达8万~10万元。如能达产,其经济效益显然远超传统林业。

项目组监测调查发现,在东北和北方林区,发展林下种植、养殖条件较好,如东北的宽甸、凤城则重点发展林蛙养殖、林下参种植等,也取得了明显的成效。而在南方林区,总体由于生态环境的差异,种植经济作物、发展景观旅游等林下经济效益更佳。如浙江安吉县、庆元县、重庆石柱县等地近年来都大力引进外部工商资本,大力发展森林旅游和农家乐等休闲旅游产业,且效益良好。

2.2.8 林业管理体制和林业服务创新有新突破

监测调查显示,除了前面所列工作外,各地还从促进林业管理职能转变,规范森林资源流转,建立完善林权交易服务平台,搞好林业产权交易、林业科技、法律咨询等服务,发展中介服务组织等方面积极推进深化林改工作。在项目组监测的36个县(市)中,其中四川邻水县、福建沙县、浙江庆元县等10个县(市)被所在省份列为深化林改试点县(市)。各地地方政府和林业部门不断探索和创新新形势下的林业管理体制和林业服务。如江西省各地实施林权管理标准化建设。广东始兴县、蕉岭县、安徽休宁县则对林业管理部门机构进行改革,包括精简分流企业编制人员,或者把一些属于编制外的林业基层工作人员纳入政府财政供养范围。浙江庆元县以推进林地林木资源评估的信息化来加强林地管理和林业市场化建设进程,同时探索实施生态公益林抵押贷款^①。浙江临安试点实施吸引社会资本参与碳汇林业建设。福建武平县出台了《关于进一步深化集体林权制度改革的若干意见》,决定从2013年起,三年内安排2400万元深化林改补

助资金,积极推进“生态、产业、市场、服务、政策”五大体系建设。福建将乐县利用“智慧”林业平台,并依托林业产业院士专家工作站及北京林业大学南方林区(福建三明)综合实践基地落户,开展产学研合作交流,建立技术研发中心、产业技术创新联盟。福建沙县则以木材采伐管理制度改革和建立现代新型林业合作经营体系为突破口,探索新的林权组织形式。江西南丰县和崇义县则以大力发展当地的支柱产业贡橘、橙子为基础,在创新林地承包经营体系方面进行了多方面的探索,等等。诸如类似的地方林业改革创新,各地都在尝试和探索。

3 集体林权制度改革实施绩效评估

3.1 主体阶段改革任务顺利完成

对15省36县80个村的实地调查表明,目前集体林改的确权率和发证率达95%,其中确权到户率近90%,基本保持稳定。目前尚未确权部分林地主要是存在权属纠纷林地及一些因为林改前流转而尚未到期的林地。有的地方已经对林改前流转的林地进行了“预期均山”。

广大林农认为,林改的最大意义在于通过明晰产权、确权到户,对林农进行了一次前所未有的产权教育,也是前所未有的林农个体的产权觉醒过程。无论未来集体林地经营制度如何变革,林农的产权主体意识都不会轻易动摇,他们会以此来维护自己的林权权益。这点恰恰是原有的集体林产权制度难以做到的,也为国家接下来深化林改(包括林地林木资产化)奠定了坚实的基础。

3.2 林地林木资源保有量和资产化效益更为显现

集体林改的目标是实现“资源增长、生态良好、林农增收、林区和谐”,历经11年的改革实践表明,集体林改已经初步实现了改革目标。随着林地经营价值逐步显现,很多其他行业的资本开始向林业聚集,由此导致林地山林的资产化效益更为显现。

3.2.1 林业资源持续增长

调查显示,各地在林改后的2~3年内普遍出现了自发造林争相造林甚至“抢地”造林的高潮。据不完全统计,本次监测的36个样本县(市)中,林改以来,平均每个县(市)增加造林面积达1.34万hm²,约占样本县平均集体林地总面积的7.9%。平均每县增长的林木资源蓄积量达108.45万m³。以福建长汀县这个水土流失比较严重的县为例,林改以

^① 因该县为了推进生态县建设,近年来把大量的商品林划为生态林,全县现有生态林面积占全县林地总面积的50%以上。

来,该县农民自发投入资金3500.4万元,投工投劳61.2万人次,累计造林3.26万 hm^2 。这个县森林面积由改革前的18.36万 hm^2 提高到2014年的24.88万 hm^2 、森林覆盖率由59.8%提高到80%,森林蓄积量由1024.82万 m^3 提高1301.21万 m^3 。全县完成植树造林3.93万 hm^2 。非公造林面积占造林总面积的比例从2002年的26%提高到2012年的83.2%。该县已经福建省治理水土流失、持续生态建设的典范。

在南方集体林区监测点,很多地方已经无地可造。近两年来,福建、江西、浙江、湖北等地普遍结合“美丽中国”和“美丽乡村”战略部署,大力把造林的重点转向村庄、城镇、公路的绿化,由此也使得林改的效益得到进一步提升。据国家林业局2008年结束的第七次全国森林资源清查结果显示,我国森林覆盖率已经达到20.36%,这个数字比2003年结束的第六次全国森林资源清查的18.21%增长了3.15个百分点,同比增长了11.8%。而最早推进林改的福建省第八次全国森林资源清查的结果显示,该省的森林覆盖率已经达到65.95%,比2003年普查的数字增加了3个百分点。类似的情况在南方林区普遍存在。

3.2.2 林业产业发展势头下降,且区域发展不平衡

受宏观经济持续走低影响,林业经济发展也出现不同程度萎缩。监测调查显示,2013年底,样本县(市)的林业总产值达628.2亿元,平均每个县(市)林业产值达17.45亿元,比2013年监测有所下降(2013年监测平均每个县、市林业产值为20.86亿元)。其中最高的是浙江安吉县达122亿元,最低的安徽休宁县是2.71亿元。浙江庆元县、福建将乐县各拥有1家林业上市公司。

随着近年来林业经营潜力的逐步显现,林业已经逐步成为各类市场资本关注和投资的新领域,其结果不仅加快了林地林木的流转,同时也使得林地林木的价值被逐步发掘出来。而近年来不少地方均把发展油茶作为林业产业化发展方向,介入这个领地的很多业主都是村庄外部的投资商。在江西铜鼓县、湖北京山县、安徽绩溪县、休宁县等地都把发展油茶种植业作为重点产业加以扶持。^①

大量工商资本进入林地流转经营市场,其最明显的效应是使得林地租金价格明显提升。据不完

全统计,样本县(市)的每1 hm^2 采伐迹地招投价格已经从林改初期的平均75元上升到2014年的254.7元(2013年监测是266.1元)^②。最高的县平均达到了750元。例如,福建顺昌县因当地立地条件好,非常适合杉木生长,目前该县采伐迹地25~30年租金的招投价格平均已经达到1200~1800元左右(每年每1/15 hm^2 租金是48~72元),最高的1/15 hm^2 已经超过100元。而江西崇义县全县村组集体的林地林木统一到县林权管理服务中心流转,大大提升了林地林木流转价格。村级调查显示,该县采伐迹地30年每1/15 hm^2 平均租金1120元,最高为1730元,按年付租的最高达206元/年。该县的成熟杉木林转让价格由林改前的每1/15 hm^2 (1亩)600元上升至4300元,最高达13000元;毛竹林由林改前的每1/15 hm^2 年租金18元上升至86元,最高达135元。近年来该县有一些原本经营矿山的业主开始把自己的资本转向山林经营,助推林地林木经营升值^③。

不过,项目组调查测算,近几年林木贸易市场不景气,2014年监测木材销售价格比2011年下降至少10%~15%(以南方杉木为例,木材销售价格从2011年的1200元/ m^3 下降到2014年的1000元/ m^3 左右),而木材采伐等成本尤其是人工成本却在持续上涨,致使木材利润下降。村级调查显示,南方林区的毛竹价格最高的2011年平均是750元/t,但2014年回落到600元/t,对林农营林积极性挫伤很大。这种市场变化也影响到林农的经营预期,并影响他们对林地经营的投入。

不仅如此,我国不同地方的木材价格有较大差异,同一种木材在不同的地区也有很大差异,说明我国的林业产业存在区域不平衡现象。目前一般的商品材中,以杉木的价格最高,均价在1000元/ m^3 以上,而北方的杨树和落叶松价格更低,均价一般在600~700元/ m^3 。杉木价格较高是江西、福建、浙江等地,最高超过1300元/ m^3 (如江西崇义县所在的赣州市家具业发达,当地的杉木销售价比均价高100~200元/ m^3),而价格较低的则是贵州,均价只有约600元/ m^3 。如贵州息烽县九庄镇和坪村由于林业市场不发达及交通不便,当地林农出售木材,老板来收购时350元/ m^3 ,自己去出售400~500元/ m^3 。由于从事林业收益低,当地林农采伐后往往让其自

①但资本过于集中投入油茶种植业,也有存在产能过剩和套取国家项目资金扶持的隐患。

②因2014年监测的样本量东北地区增加,而当地的林改起步晚,且林业经济效益相对较低,影响了整体数据。

③这片采伐迹地租金约定是一年一付。和福建省不同的是,江西省明确提出,属于国家林木税费减免的让利中,必须把其中的30.24%返还给农户,剩下的返还给经营者。

然更新,除了管护之外,几乎没有其他更多投入。

3.2.3 林农持续增收、林业劳动力价格上升

项目组的村级调查显示,林改后至今,林农的林业收入增长了48.25%。林业收入占林农纯收入的比重达到25%,人均达到1300元。最高的县浙江庆元县的农民人均收入55%以上来自林业及其相关产业(比2013年下降了5个百分点)。从2005年至今,与林农增收相伴随的是农村林业劳动力价格快速上涨,这说明林改后林业投入增加使得林农的就业机会增加,同时也导致林业投入成本增加。样本县中,目前短期男工的日工资已经达到118.86元,比2005年增加了近3倍。据测算,福建省在2007年造1/15hm²(1亩)林加上3年抚育的成本,大概在400元左右,到了2014年,同样的投入至少要1200元,其中劳动力投入成本是增长最快的。以将乐县为例,2007年雇男工造林,一天的工资是40元左右,到了2013年,则达到100~120元,增长了3倍。如果是雇工砍伐木头,男工每天价格普遍在250~300元。由于劳动力价格的上涨,有的地方已经出现青壮年劳动力短缺而不得不雇佣外地人的现象。如江西崇义县左溪村砍木头有100个人,基本是来自本省的遂川县,各地普遍出现了专门的造林、护林专业队和专业组织。由此可见,林业经营专业化在有的地方已经初露端倪。

3.2.4 林业资源资产化效应显现

作为中国农村产权制度变革史上的一个重大突破,林改让农民拥有了真正意义上的属于自己的“林业资产”,并由此带来资产性收入。林改后使得林农的山林资源正在逐步转变为资产、资本乃至变现为资金,从而基本实现了从林业资源→林业资产→林业资本→林业资金的资源转换。

本年度80个样本村的监测显示,目前每个林农平均拥有的林地山林面积是0.80hm²,以平均每户3.69人计,则每户林农拥有的山林面积2.95hm²。以平均每1/15hm²山林抵押值1485.7元计算,则每户林农拥有的可变现的山林资产为6.62万元^①。由于目前林农抵押贷款的山林资源一般是按照50%来评估放贷,以此推算,每户林农拥有的实际林木资产为13.24万元。在南方林区立地条件较好林木长势较好的村,每户林农拥有的林业资产可达20万~30万元,并且随时可以通过市场流转变现。

如果以全国现有集体林地1.8亿hm²计,则全国

林农获得的林木资产理论上达10万亿元,其中可变现的约占一半。这还仅仅是林木资源资产,不包括林地的其他属性资产(如生态资产、旅游资产)。特别值得一提的是,林改后由于林地流转加快,非林业资本大量进入林地经营领域,各类新型林业经营与合作经营形式不断涌现,林地林木的资产化效应将进一步显现。

不仅如此,有的村庄还想方设法把村集体林业资源与其他资产进行置换,从而在更广的意义上盘活和利用好现有的林业资源。如广西省田林县周乡瑶族和平村、四川合江县福宝镇、福建将乐县万安镇林坑村等村庄都有“以林换路”现象存在,即村集体把本村的部分山林出租转让给其他业主,后者则出资修建林间道路。而广东始兴县城南镇胆源村的933.3hm²林地于1997年全部承包给本县企业主,后者每年向村里支付11万元租金作为全村所有村民的合作医疗费用,另捐资修路助学等。此外,不少地方则规划把本地的生态优势转化为生态产业优势。如项目组监测的36个县(市)中,有14个县(市)明确提出要利用本地的生态环境优势,大力发展生态旅游产业,而在监测的80个村中,有近10个村有提出发展村级生态景观旅游规划和设想,把自身的森林资源优势转化为生态产业优势。和前几年相比,现在的林农对林木的珍惜程度上升,他们现在更多考虑的是如何在尽量不砍树的前提下,实现靠山致富。

3.3 配套和深化改革进展稳步推进

监测调查表明,各地在完全集体林改主体阶段改革任务之后,随即启动了配套和深化阶段改革进程。这一阶段的改革工作主要围绕林业金融支持制度和公共财政支持制度改革(林权抵押贷款、森林保险、林地林木资产评估、林业项目扶持等)、林业市场体系建设(林业税费减免、林木交易市场放开、林业合作组织建设等)、生态林业建设(生态林区划与管护、生态林补偿机制等)、林业管理服务体制机制改革(采伐管理制度、林业要素服务中心建设、林业管理机构整合等)等四个方面展开,并都取得了相应的进展。林改配套和深化改革的推进,使得主体阶段改革的成果得到进一步的巩固和提升。

不过,各地在推进配套改革工作时,进展程度不一,可谓参差不齐。总体而言,东南地区(如福建、浙江、江西等省)进展程度较好,包括林业金融

① 这仅计算实有林木资源资产,不包括林地资产。

和公共财政支持、林业市场化体系建设等在积极展开,而西部、东北部整体进展相对滞后,相关工作更为缓慢。导致这种情况的原因与林业的经营效益、利用方式以及当地的社会经济发展程度有关。

4 集体林改政策实施中存在的主要问题

实践证明,项目组在本年度的实地调查中,有个别地方开始出现了思想懈怠苗头,甚至出现了改革“钝化”的现象。如有不少地方的林业主管部门认为,集体林改的明晰产权的主体改革已经搞完了,接下来的配套和深化改革不是林业部门单方面所能为的事情。具体而言,当前集体林改中面临的主要问题包括5个方面。

4.1 林农对林地承包权政策仍有顾虑

我国的最新一轮的集体林权制度改革政策实施至今已有数年时间(最长的村已有11年),但依旧有近一半的受访农户对自己承包的林地心存顾虑,怕政策实施的持续性问题,不敢进行大规模的森林经营活动,任由森林自主的进行发展。由于近一半的县(市)林地的承包经营周期为50年,有近半数的受访林农认为“林地属于集体的,将来还有可能被收回去”,对于森林经营没有很强的责任感。在调查希望林地承包经营制度实行情况的调查显示,超过一半的(55.4%)的受访农户表示希望永远不调整林地经营权,自己能够长久的经营下去。说明大部分林农对承包林地有更长期的确权需求。

4.2 农户流转意愿低,林权流转规模不大

调查显示,样本县平均流转的林地面积达3.53万 hm^2 ,占样本县平均集体林地总面积的16.85%,比2013年(19.60%)降低了2.75%(主要是一些县、市林改前流转的林地到期后重新确权到户,影响了样本统计的流转率),平均流转期限为32.1年。不过,有很多林地流转发生在林改前。据估算,林改前流转的林地约占林地总面积的16.2%。林权制度改革若干年后林地流转占总林地面积的比例只上升了0.65%。村级调查显示,目前林地流转率约16.5%。通过访谈了解到林地或是农户主要或重要收入来源,或对于家庭收入影响不大,同时对于林地流转价格的未来预期使得林地流转规模不大。

4.3 林业金融和公共财政支持力度有待加强

虽然顶层设计已经为林业金融和公共财政支持制度铺垫了较好的基础,但在地方执行层面仍面临不少障碍,其实施效能有待提升,不少地方的小

户林农存在“评估难、担保难、收储难、流转难、贷款难”等五大难题。如在福建沙县,当地银行对林权抵押贷款支持力度极为有限。首先,目前该县林权抵押在银行不仅难以获得通过,且贷款额占评估林分价的比例仅40%以下,幼林不能抵押贷款,林业小额贷款则仅为3万~5万元。其次,村集体林、股份林场山林无法办理林权抵押贷款、林业贴息贷款。而当地超过一半的集体林地采取各种股份经营模式。第三,林农获得的林权抵押贷款基本只限于成熟林和近熟林,中幼林、毛竹林难以从银行获得林权抵押贷款,更不用说以采伐迹地使用权申请贷款了。

在森林保险方面,调查结果显示,目前有些地方保费偏低、赔偿金额太少而失去了森林保险的意义。如有的地方每1/15 hm^2 林地年保费不足1元,理赔最高金额只有400元,显然难以调动经营者和保险公司的积极性。再者,各地的商品林投保比例也偏低,不足50%。有少部分县实现保险全覆盖,由政府或林业局统一投保,但也有3个县至今还没有开展此项业务(如贵州息烽、锦屏等)。一般投保的都是林业企业和大户居多,至于小户林农自己投保的概率则要低得多(只有10.5%)。在调查的农户中,还有42.12%农户表示没有听说过森林保险,也没有参加森林保险。但在解释森林保险的意义后,农户对于森林保险的需求度非常高,有84.58%农户表示希望国家实行政策性的森林保险政策。

此外,森林资源评估机构和人才严重不足,评估程序不规范、林业担保机构担保费过高等也是多年来各地普遍反映的问题。

4.4 新型林业经营主体组织化低,急需政府支持

监测结果显示2014年样本县(市)共有1325家各类涉林专业合作社,比2013年(1140个)增长16.23%,平均每个县(市)有合作社36.8个。村级调查则显示,平均每村成立的合作社有0.71个,入社户数平均为64.50户,占样本村平均总户数的17.2%,这与农业合作社相比发展缓慢很多,在市级、省级及国家级示范市评比中处于劣势地位。同时在访谈中林业合作社存在资金短缺、合作社管理和技术人员缺乏、规范化经营、政策支持等方面存在困难。

4.5 林业强林惠农政策实施效能有待整合提升

林改至今,国家林业局、财政部、银监局、保监局等相关部门共同出台了一系列旨在推进林业金

融支持制度、林业公共财政支持制度等方面的顶层设计政策文件,虽然由此形成的改革红利效应正在逐步显现,但在执行和实施过程中仍存在一些值得重视的问题,影响了政策实施效能。主要有政府林权抵押贷款贴息政策未能更好地落实、对林业基础设施建设项目扶持和投入力度不足、林业技术和服务支持力度有待提升、对新型林业经济主体的扶持力度有待加强等。除此之外,如何调动基层林业部门的创新和改革的积极性也是当前林改工作面临的一大问题。

5 进一步深化集体林改的政策建议

在当前社会经济发展进入新常态背景下,历经十多年的林改也进入了一个新的时期,面临新的改革的挑战和机遇。2015年2月1日发布的中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》指出:“深化集体林权制度改革”。项目组针对当前林改中存在的问题,提出以下几点对策建议,供国家有关部门决策参考。

5.1 总结、宣传和推广集体林改经验,制定“十三五”阶段深化集体林改战略规划

集体林改主体阶段改革任务已经完成,深化改革也在持续推进。林改的意义已经超出了林业领域,对农村政治、社会、经济和生态建设都产生了重大而深远的影响。建议2015年对全国不同区域进行广泛的实地调研,总结、宣传和推广不同区域的集体林改的经验,一方面扩大林改本身的影响,包括对农村社会经济的影响,另一方面,为制定农村集体林业“十三五”发展规划奠定坚实的基础,争取国家对下一阶段深化林改的更大的政策支持。

5.2 提升强林惠林政策实施效能

虽然截至目前,中央和国家林业局、财政部、银监局、保监局等相关部门已经执行出台了一系列旨在“强林惠林”的政策文件,但这些文件在贯彻执行过程中却面临“最后一公里”的执行难问题,致使基层农村尤其是广大林农没有直接或者充分享受国家林改的政策红利,国家的林改政策未能达成既定的实施效能。因此,要加大已有集体林改政策执行力度,更好地发挥其改革效应。

5.3 稳定巩固集体林地承包经营制度

5.3.1 建立健全跨区域林权纠纷调解机制,提高林地确权率

虽然目前集体林改中明晰产权、确权到户的工

作已经基本完成,但项目组的监测调查显示,仍有近5%的集体林地没有确权,而这部分林地绝大部分属于林权纠纷林地,其中有1/3是历史遗留下来的插花山纠纷,这是林改确权发证中剩下的“硬骨头”。结合十八届四中全会提出设立巡回法庭的精神,按照依法治林的要求,建议建立跨区域的林权纠纷调处和协商治理机制,以调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等方式,大力调解和解决各类跨区域林权纠纷,提高林地确权率。

5.3.2 建立全国统一规范联网的集体林权登记制度

明晰产权是深化林改的基础,更是林地林木资源资产化的基础,而现实中我国林权登记还存在着这样那样的问题(如项目组调查发现,36个县、市中有5个县、市出现个别业主违法利用林权证监管漏洞多头骗取金融机构贷款现象),建议通过进行林权登记需求的全面调查摸底、争取国务院法制办和全国人大法工委的支持、进行全国性的调研、召开部分省份《林权登记管理规定》座谈会、深化认识,树立典型经验等方法,逐步建立我国统一的林权登记制度,并在此基础上建立林权的信息化登记管理制度,为林地林木资源资产化管理和现代林业制度建设奠定基础。

5.3.3 建立各类深化林业综合改革试验区

如在当前新型城镇化快速推进的情况下,原本居住在山区村庄的林农开始大量搬迁到城镇安家落户,这样以来,林农务林的成本大幅度提升,有不少农户甚至放弃了林地经营。原有的“分山到户”的经营形式也开始重新面临新的产权重组和转型。建议在类似这样的地区设立林业综合改革试验区,探索城镇化、工业化、现代化背景下的集体林地经营和林权管理制度。

5.4 建立健康有序的林地经营权流转机制,建立现代林业经营制度

习总书记对农村土地流转指明了方向,就是要在坚持农村土地集体所有权不变的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权三权分置,经营权流转的格局,建立现代农业经营制度。因此,如何建立健康有序的林地经营权流转制度,建立现代林业经营制度,也是接下来深化集体林改的重要内容。项目组建议:

5.4.1 加大对林业基础设施建设项目扶持力度

集体林地确权到户、承包到户后,林业基础设施建设出现了“真空”地带,单个林农不愿也无法承

担林业基础设施建设投入成本。特别是近年来全国各地城镇化开始呈加速发展态势,山区农村的林农开始呈现规模性地搬迁到城镇落户居住,建议国家把林业基础设施项目建设纳入国家大农业盘子里,加大对农村集体林业发展的财政支持力度,同时鼓励地方政府加大对林业基础设施建设投入力度。当务之急,是积极探索以项目制支持的方式,着重加大对农村林区道路、林区水源、林区灌溉等基础设施建设的支持力度,以大力改善林区和林农的生产和生活条件。例如,项目组调查显示,在南方毛竹产区,林农雇人工砍伐搬运毛竹的成本已经占到毛竹销售价的50%以上。如果修建林区道路,则林农可节省占毛竹销售价1/4的成本,由此增加的利润空间非常可观。这也难怪,在项目组监测的5个村庄中,村民宁愿以“林权换路权”的深层原因。

5.4.2 积极探索多种形式的林地经营权流转经营制度

我国相关制度已经明确提出集体土地(包括耕地、林地、草地等)实行所有权、承包权和经营权三权分离、分置的原则,并且明确所有权、承包权不得随意流转,但应探讨多种形式的土地经营权流转机制。项目组监测调查显示,自林改集体林地确权到户之后,如何建立健康有序的林地经营权流转机制,以提高林地经营的集约化、专业化、组织化和市场化经营水平成为当务之急。为防止林地流转过程中可能发生林农权益受损情况发生,应探索建立林地经营利益共享的体制机制,建立村集体、林农和经营者利益共享的林地流转和经营机制。建立结合2014年中央《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》政策精神,修订整合已有的关于集体林地流转的相关政策文本,出台规范的关于促进集体林地经营权健康有序流转的实施意见,以在全国集体林地经营权流转进行规范化引导。

全国性林权流转事项法律法规的缺失是当前流转制度建设的最大问题。必须要根据森林资源特性及林业产业规律,制定详细的、符合具体工作实际的林权流转专门性法规,从林权流转范围、流转方式、流转程序、流转收益分配、流转合同范式、流转后的监督与管理等层面加以规定,以达到规范流转行为、保护交易双方权益、激发林业生产活力的目的;要尽快完善地方性法规,建立起包括流转申请审核、流转合同审核、林权证变更登记更严格的林权流转审核制度;要充分发挥地方林业主管部

门的服务职能与行政作用,加强林权流转监管体系建设,加大林权流转市场的动态监测,在调处林权纠纷、增加林权地籍管理、实施林权登记等方面发挥政府部门职能优势,规范林权流转市场秩序,保障林权流转的公平、公开与公正。

5.4.3 建立健全集体林地林木流转的现代市场服务体系

项目组认为,结合当前深化林改阶段面临的新形势,应该重点做好2个方面工作。

(1)建立公开透明的林地经营权流转和林木交易市场价格指导体系。项目组调查表明,一些地方之所以会出现村集体和林农自愿性地“贱卖”式流转林地林木资产(很多林权纠纷也因此而引发),与村集体、林农市场信息不对称、政策信息不对称有很大的关系,建议出台林地流转价格监测和指导评估体系,为各地林地流转和林木交易提供透明公开的市场行情指导,以建立公开透明的林地流转和林木大市场体系。

(2)积极培育充分竞争的林地林木流转市场交易体系。培育充分竞争的林地林木流转市场机制是保障林地林木流转各方权益的最重要的举措。而项目组调查发现,市场封闭和市场竞争不充分导致林地林木流转“暗箱”操作,致使村集体和林农的权益受损。建议出台规范林地林木市场流转的政策指导意见,并结合《村民自治法》《土地承包法》等,积极鼓励地方林业主管部门以林权登记管理中心为平台,建设更为规范有序、竞争充分的林地林木流转市场交易体制和机制。

5.4.4 加快建立现代林业经营体制

根据当前深化集体林改新形势,结合2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》政策精神,出台《关于深化集体林权制度改革加快林业现代化建设的意见》。重点从集体林权登记管理、林木采伐管理制度、新型林业经营组织和经营主体扶持培育、林业产业扶持、林业金融支持和公共财政扶持等多角度,形成相应的顶层设计,促进现代林业发展。

(1)培育林业专业经营组织。林地承包到户后,农民家庭是最基本的林业经营主体。但因为林业的生产周期长,加上林区的基础设施差,单个林农在管护、抚育、营造林方面存在诸多困难,因此培育新型林地经营主体,就成为当务之急。项目组调查发现,目前农村务林的群体绝大部分是40岁以上

的人群,而年青一代认为从事林业生产是一项苦、累的活,因此普遍对从事林业生产不感兴趣。为了应对这种局面,一些地方自发组织了专业的伐木队、造林管护山林队伍等自愿性的专业务林组织和人群。这些合作组织的主体是农村农民,建议对这些新型林业合作组织从融资、技术装备等方面进行引导和扶持,助其提高经营管理水平,使其转型为现代性的林业专业化经营组织。

(2)扶持新型林业经营主体。结合各地的实际,按照“户转场、场入社、社联合”的思路,引导林业专业大户和有条件的普通农户向家庭林场转变,条件成熟的地方,促进家庭林场向林业专业合作社转型,推动林业专业合作社同林业龙头企业之间或者合作社之间的联合,形成以合作社为核心枢纽的具有立体化的组织架构和复合型的产业链条的林业经营体系。

5.5 深化林业金融支持制度改革

5.5.1 完善财政支持森林保险政策体系

森林保险属于政策性保险范畴,且带有很强的公益性。针对目前林农普遍反映的保费偏低而赔偿额度也较低的问题,建议提高保费的同时,加大保险赔偿额度。鼓励各地林业部门和保险金融机构建立协商机制,制定合理的森林保险实施方案,调动保险公司、林地经营业主各方投保参保的积极性,切实推动森林保险工作开展。

在收取保费时,应加大对林农保费补贴力度。生态公益林应保尽保,保费全额由财政负担。商品林保险中要加大中央财政的补贴和省级财政的补贴。可参照农业保险的补贴比例,保障金额要以维持林农基本再生产能力为基础。目前在福建、江西和湖南的工作中,财政最高承担80%的补贴比例,我国农业保险的保费补贴比例在70%~80%,考虑到林农的承受能力,根据调查结果和征求林业保险公司有关人员意见,并参照农业保险的60%~80%的政府补贴比例,建议政策性森林保险的补贴比例不低于80%为宜。

与此同时,要建立森林保险风险补偿机制。为

避免林业巨灾风险造成毁灭性打击(如2010年的南方冰冻灾害对南方的林地经营造成了惨重的损失),提高承办森林保险的保险公司防范重大林业灾害的能力,出现承保公司收不抵支的情况,建议建立森林保险巨灾风险准备金,一旦发生大灾导致大的亏损,则启动森林保险巨灾风险基金予以解决,以保障林农在发生大灾损失后能及时得到经济补偿,取信于民。另外,加大税收优惠力度。森林保险属于涉农险,建议国家对商业公司经营的森林保险给予免征所得税的优惠,降低保险公司承办森林保险的经营成本。参照国际上的做法,财政应对森林保险实行一定的税收优惠政策。对保险公司的森林保险业务实行税收优惠,效果跟直接运用资金补贴是相同的,都能够增加保险公司的实际收入,提高其展业积极性。

5.5.2 建立灵活便捷的林权抵押贷款机制

当前林权抵押贷款政策执行中,林地经营业主尤其是小户林农普遍反映存在“评估难、担保难、收储难、流转难、贷款难”等五大难题,主要表现为贷款利息偏高、周期偏短、程序繁琐、金融部门规定只能以林木资源抵押贷款而限制以林地经营权、幼林担保贷款等。针对这些问题,建议金融保险部门减免林权抵押贷款程序,同时延长林地贷款期限,同时加大国家财政对林权抵押贷款的财政贴息力度,建立灵活便捷优惠的林权抵押贷款机制。对于贷款额度在30万元以下的林权抵押贷款需求,可以建立更加便捷的服务机制,包括免评估、免担保或者仅以农村信用体系为担保等。如福建武平县财政专门拿出1500万元作为收储担保资本金,成立了县林权抵押贷款服务中心,下设森林资源资产评估中心、林权收储担保中心和林权流转交易中心,构建了集“评估、收储、担保、流转、贷款”五位一体的林业金融服务体系,为林农提供便捷的一站式服务。类似这样的地方性的探索和实践经验,可以尝试进一步推广。

(责任编辑 许 勤)